

子ども・子育て支援新制度の見直しについて

新 島 一 彦

はじめに

平成27(2015)年に導入された「子ども・子育て支援新制度」は平成31(2019)年に5年目を迎える。

子ども・子育て支援新制度は、待機児童解消を目指し、「全ての子どもや子育て家庭を対象とし、一人一人の子どもの健やかな育ちを等しく保障することを目指す」(子ども・子育て支援法1条～3条)ことを目的に平成27年4月1日から導入された^①。新制度の特徴は、これまで、幼稚園、保育所、認定こども園の就学前の施設の所轄官庁がそれぞれ異なっていたものを、内閣府が統轄して財源を一本化し、「子育てを社会全体で支える」という構想に基づき、子育て支援の質と量の向上を図ることにあった。そして、その財源には、消費税の増額分を充てることになっていた^②。

また、子ども・子育て支援法附則第2条第4項において、「政府は、前各項に定める事項のほか、この法律の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」と規定されている。したがって、このたび施行5年を迎えるにあたり政府は見直しに係る検討を始めたのである。

本稿は、平成30年7月から政府が始めた「見直しに係る検討」^③に関してその内容を概観し、問題点を検討するものである。

第1章 見直しの検討事項

上述したとおり、法律の附則において、施行後5年を目途として施行の状況を勘案し、必要に応じて検討を加え、所要の措置を講ずるものとしてされている。そこで、検討すべき事項として考えられたのは、

(1) 法律上経過措置の期限が到来するものなど、見直しの検討を行わなければならない事項として、

ア 新制度施行後5年間で経過措置の期限が到来する項目

イ 地方からの提案等に関する対応方針に関する項目

である。

そして、(2) 新制度の運営等に関し検討が必要な事項として、

ア 新しい経済政策パッケージ等閣議決定されている主な項目

イ 制度の施行状況を勘案し、今後検討が必要と考えられる事項等

である。

さらに、上記(1)及び(2)を検討した上で、直ちに検討に着手する事項と今後検討すべき事項を精査するとしている⁴⁾。

1 新制度施行後5年間で経過措置の期限が到来する項目について

上記(1)アに掲げられた「新制度施行後5年間で経過措置の期限が到来する項目」には以下の11項目が掲げられている。

- ① 幼保連携型認定こども園における保育教諭の資格特例
- ② 幼保連携型認定こども園における保育教諭の幼稚園免許状及び保育士資格取得の特例
- ③ みなし幼保連携型認定こども園等における職員配置に関する経過措置
- ④ 幼保連携型認定こども園における保健師、看護師、准看護師のみなし保育教諭の特例
- ⑤ 新制度施行時点で市町村が定める利用者負担額よりも低い保育料を設定していた私立幼稚園、認定こども園の利用料に係る経過措置
- ⑥ みなし幼保連携型認定こども園における施設長に係る経過措置
- ⑦ 地域型保育事業（居宅訪問型事業を除く）における食事の提供にかかる経過措置
- ⑧ 地域型保育事業（居宅訪問型事業を除く）における連携施設に関する経過措置

- ⑨小規模保育事業B型等に係る経過措置（保育従事者の資格）
- ⑩小規模保育事業C型に係る経過措置（定員上限）
- ⑪放課後児童支援員の認定資格研修受講に係る経過措置

上記の11項目のうち、①の「幼保連携型認定こども園における保育教諭の資格特例」と、②の「幼保連携型認定こども園における保育教諭の幼稚園免許状及び保育士資格取得の特例」については、共通する問題であるので、ここでは両者についてまとめて検討する。

就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律^⑤（以下、改正前認定こども園法という。）第14条には、幼保連携型認定こども園には、園長、及び保育教諭を置かなければならない、と規定され、同条2項においては、副園長、教頭、主幹保育教諭、指導保育教諭、主幹養護教諭、栄養教諭、事務職員、養護助教諭を置くことを規定している。ここにいう「保育教諭」は新制度において導入された新しい資格であって、幼稚園教諭免許と保育士資格の両方を所持している者を指す^⑥。しかしながら、両資格を併有している者は、幼稚園では75%、保育所では76%であり、比較的若い世代の保育者は、両方の資格を所持するものが多いが、年齢の高い者では、どちらか一方の資格のみを所持する者が多くなっているのが現状である^⑦。そこで、当面、どちらか一方の資格を所持していれば保育教諭となることができるという特別措置を講じたのである。

すなわち、就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律（以下「認定こども園法一部改正法」という。）の附則第5条において、「施行日から起算して5年間は、新認定こども園法第15条第1項の規定にかかわらず、幼稚園の教諭の普通免許状を有する者又は児童福祉法第18条の18第1項の登録を受けた者は、主幹保育教諭、指導保育教諭、保育教諭又は講師となることができる。」と規定したのである。

さらに、両資格の併有を促進するため、5年間に限り、一方の資格を所持する者に対し、他方の資格を取りやすくするため、取得に必要な単位数を減

少させる特例も設けた⁽⁸⁾。

ところが、平成29年4月1日時点において、併有する者の割合が改善の傾向にあるものの、89.2%にとどまっている現状を鑑み⁽⁹⁾、特例期間の延長を検討しているのである。

このような状況を踏まえ、平成30年10月9日に開催された第37回子ども子育て会議では、「幼保連携型認定こども園の施設数の増加に伴い、一方の免許状・資格しか保有していない者が一定数いること、また、一方の免許状・資格しか保有していない者の登用も必要となることから、「子育て安心プラン」における受け皿拡大の方向性も踏まえ、保育教諭等の資格特例及び教育職員免許法の適用除外並びに免許状・資格取得の特例を平成36年度末まで5年間延長することとしてはどうか（その際、幼稚園教諭免許状の授与手続きに係る期間も配慮する。）⁽¹⁰⁾」という方向性が示された。

問題点の検討と解決に向けた提案

保育教諭等の資格特例期間を5年間延長するという方向性については、評価できるものである。しかし、問題は保育士資格や幼稚園教諭免許状の取得にかかる費用や時間をどのように捻出するかである。

併有する者の割合が伸び悩んでいる理由として考えられるのは、たとえ必要取得単位数が減少しているとは言え、単位取得のために授業料を払い、養成校等で行われる授業に出席し、試験に合格しなければならない。そのためには最低でも6ヶ月間通学しなければならない、その期間は仕事を休まなければならない。そして、職場においては休んでいる者の代替要員を確保する必要がある、保育士不足の現状においてその人員の確保が困難になっていることが挙げられる。

授業料等の支払いに関して、国は「保育士資格取得支援事業」を導入し、授業料や教材等に係る費用の1/2を補助する制度（上限20万円）を設けている⁽¹¹⁾。また、「保育士試験による資格取得支援事業」では、保育士試験の受験料を全額補助するものとなっている⁽¹²⁾。一般的に、補助金制度は一部補助が原則で全額補助はほとんどない。保育士試験の受験料は、現在12,950円であり⁽¹³⁾、高額ではないため全額補助としていると思われる。しかし、養成

校に通学するとなると（通信制もあるが）、およそ8万円～20万円程度の受講料の支払いが必要となる⁽¹⁴⁾。しかも補助率は1／2であるため個人負担分が大きい。保育教諭という新しい資格を導入し、保育の質の向上を目指しているのであれば、補助率を上げる必要があると思われる。

また、資格取得のために職場を休む職員の代替要員の確保の問題に関しては、代替保育従事者雇上費の補助金を用意しているが、保育士不足により人材確保が難しい状況となっている。なお、保育士不足の問題については、後述する。

2 地方からの提案等に関する対応方針に関する項目について

上記(1)イに掲げられた「地方からの提案等に関する対応方針に関する項目」には以下の8項目がある。

- ①一時預かり事業及び病児保育事業の届出提出先並びに立入検査事務の市町村への移譲
- ②幼保連携型認定こども園の設備に関する基準の緩和
- ③子ども・子育て支援法による支給認定手続の簡素化
- ④保育標準時間と保育短時間の統合
- ⑤子ども・子育て支援新制度下における認定こども園の保育短時間制度の廃止について
- ⑥認定こども園等における保育料に対する徴収権限の強化
- ⑦認定こども園での障害児等支援にかかる補助体系の見直し
- ⑧子ども・子育て支援法における支給認定の職権変更事務の簡素化

ここでは、③の支給認定手続きの簡素化、④の保育標準時間と保育短時間の統合、および⑤の保育短時間制度の廃止について検討する。

「保育標準時間」と「保育短時間」という用語は、新制度において導入された。元来、保育所における保育時間は児童福祉施設最低基準によって8時間とされていたが⁽¹⁵⁾、いつの間にか11時間とされてしまった⁽¹⁶⁾。ところが、

新制度の審議過程において保育所の開所時間につき11時間を標準とするという議論がなされ、「保育標準時間」が11時間、「保育短時間」が8時間ということが法令で示されることになった⁽¹⁷⁾。

旧制度においては、保育所が預かる児童は「保育に欠ける」児童と定義されていたが（改正前児童福祉法39条）、新制度の導入より、「保育を必要とする」児童と定義が変更された（現行児童福祉法39条）。旧制度における「保育に欠ける」児童に該当するためには、原則として両親がフルタイムの共働きである必要があった。そのため、例えば、妻が短時間で週2～3日程度のパートタイムの仕事に従事している場合には該当しなかった。そこで、新制度では要件を緩和し、短時間勤務にも対応できるよう「保育短時間」というカテゴリーを新設した。保育時間の認定にあたっては、「保育必要量の認定」という手続きにより、保育短時間は1か月当たり平均200時間（1日当たり8時間）、保育標準時間は月平均275時間（1日当たり11時間）とされた⁽¹⁸⁾。そして、保育料については、保育標準時間は、保育短時間の約1.7%増に設定されたのである⁽¹⁹⁾。（実際の保育料は、市町村により異なる）

ここで問題となるのが、保育標準時間と保育短時間の保育時間の長さの差と保育料の差が比例していないことである。11時間と8時間ではおよそ38%の差があるのに対し、保育料は1.7%の差があるに過ぎない。具体例として埼玉県北本市を例にとると⁽²⁰⁾、3号認定（0～2歳児）の場合、D7階層⁽²¹⁾で、標準時間が33,000円、短時間が32,400円となっており、その差額は600円（約1.8%減）である。

地方からの提案によると、「保育標準時間と保育短時間の利用者負担の差は月額1,000円程度とあまり差がなく、2つに分けることの保護者側のメリットは少ない。事業者においても、保護者の支給認定の変更のたびに、状況把握と対応が必要となるなど、負担が大きい。また、標準時間と短時間認定の利用に明確な区分がなく、短時間就労であっても、例えば勤務時間が午後1時から6時までというケースについて、自治体の判断により標準時間認定となる場合があるなど、個々の判断を行う自治体の負担が大きい。」と現状を訴えている⁽²²⁾。また、「⑤子ども・子育て支援新制度下における認定こども園の保育短時間制度の廃止について」においても、「子ども・子育て支援

新制度における保育短時間は、保育標準時間に比べ保育時間が3時間短い、保護者が負担する保育料はほとんど変わらないなど、保護者にとってメリットがない。また、法人・市町村にとっても支給認定の変更事務が負担となっている。」と訴えている。そして③に関する地方からの提案として「子ども・子育て支援法20条3項に規定する保育必要量の区分（保育標準時間、保育短時間）を廃止し、保育の利用は、保育標準時間のうち保育を必要とする範囲での利用とする。併せて、法20条4項に規定する支給認定証を廃止する。これにより、保護者・施設・自治体の負担が軽減されるもの。」と提案している。また④においても「支給認定区分について、保育標準時間と保育短時間を統合することで、実務が簡素化でき、保育の必要量の認定のゆらぎがなくなるため、事業者も安定的な経営計画を立てやすくなる。また、必要な保育士の見通しが立てやすくなり、雇用の安定化につながる。」と提案している。さらに、⑤については、「保育の必要量に係る事務を改善することで、法人、市町村の事務負担が軽減され、特にこの事務の煩雑さを理由として認定こども園に移行しない幼稚園の移行促進を図ることができ、待機児童対策としても有効。また、現在短時間認定を受け、想定外の時間外勤務が生じた際、保育料とは別に延長保育料の負担をしている保護者の視点からは、短時間認定が廃止されることで、経済的な負担感や標準時間認定との不公平感が解消される。」と提案する。

問題点の検討と解決に向けた提案

公定価格の問題

上述のとおり、保育標準時間と保育短時間の区別をなくすことが地方自治体から提案されているが、この区別の存在は事業者にとっても問題となる。それは、公定価格の設定に関するもので、標準時間と短時間の差額が時間の長さ按比例していないことから生じている。公定価格とは、新制度の施設・事業で保育を受ける場合の児童一人分の保育にかかる費用（月額）で、国が単価を示している⁽²³⁾。公定価格は、①基本分（人件費、管理費、事業費）と、②加算分（職員の配置状況に応じて設定）で成り立っている⁽²⁴⁾。人件費は常勤職員給与（本俸、諸手当、社会保険料など）と非常勤職員給与（嘱託医、

非常勤職員雇上費用、年休代替要員費、研修代替要員費)、管理費は、旅費、被服費、職員健康管理費、保健衛生費、補修費など、事業費は、子どもの処遇にかかわる一般生活費(給食材料費、保育材料費など)で構成されている。そして、都市部と地方の物価等の差を反映させるため、全国を8つの地域に分類し(100分の20地域、100分の16地域、100分の15地域、100分の12地域、100分の10地域、100分の6地域、100分の3地域、その他地域)、施設等の所在地の違いにより異なる単価を設定し(都市部は高額に、地方は低額に設定)、さらに児童の定員数によって異なる額が設定されている。また、受け入れる子どもの状況、認定の区分や年齢ごとにも異なり、特に2・3号認定の子どもは、保育の必要量(保育短時間、保育標準時間)の区分ごとに異なる価格が設定されている⁽²⁵⁾。

認定こども園の保育標準時間と保育短時間の公定価格の基本分を100分の6地域、定員90人の場合と比較してみると、2号認定の1・2歳児の標準時間が104,930円/月、短時間が99,750円/月となっている⁽²⁶⁾。標準時間が11時間で短時間が8時間であるから、金額の差も1.375倍になるべきところ、約1.052倍にしかっていない。実際の金額で計算すると、標準時間は99,750円 \times 1.375=137,156円になるはずで、その差額は32,226円(137,156円-104,930円)になる。この数字は実際の運営に当たり大きなものとなる。仮に、1・2歳児の人数が34人とすると、1か月当たり32,226円 \times 34人=1,095,684円となり、保育士4人分の人件費に相当する⁽²⁷⁾。

一方、保育所の単価で同じ条件と比較すると、2号認定の1・2歳児の標準時間が98,120円/月、短時間が92,940円/月となっている(平成30年4月1日現在)⁽²⁸⁾。標準時間が11時間で短時間が8時間であるから、金額の差も1.375倍になるべきところ、約1.056倍にしかっていない。実際の金額で計算すると、標準時間は92,940円 \times 1.375=127,793円になるはずで、その差額は29,673円(127,793円-98,120円)になる。仮に、1・2歳児の人数が34人とすると、1か月当たり29,673円 \times 34人=1,008,882円となり、保育所においても大きな数字となる。

上記で見たとおり、保育標準時間と保育短時間の区別を設けることは、地

方自治体ばかりでなく、保護者や事業者にとってもメリットがないことになっている。このような現状を踏まえ、子ども・子育て会議において検討事項とされているのである。したがって、この区別を廃止することが望ましい。さらに、公定価格については、地域別の設定を廃止し、全国一律とすることが望まれる。それにより、後に述べるように、保育士不足の解消を促すことになるからである。（後述、保育士の地域による給与格差の問題、参照）

第2章 新しい経済政策パッケージ等閣議決定されている 主な事項について

「人づくり革命」や「生産性革命」を主軸とする「新しい経済政策パッケージ」が平成29年12月8日に閣議決定された⁽²⁹⁾。人づくり革命の項目として「幼児教育の無償化」と「待機児童の解消」が掲げられ、具体的な内容として、「保育の量の拡充・質の向上」、「保育士の処遇改善」、幼児教育の無償化、「放課後児童クラブの受け皿拡大」等が挙げられている⁽³⁰⁾。

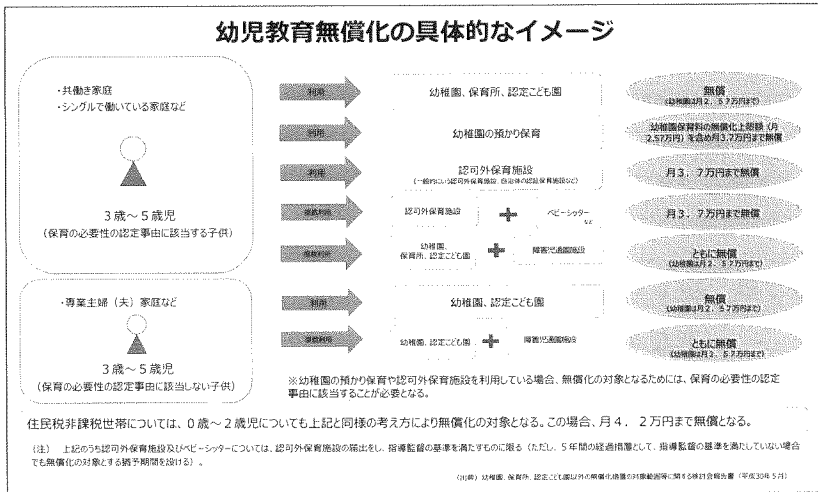
第2章では、これらのうち「幼児教育の無償化」について検討し、「保育士の処遇改善」については第3章で検討する。

1 幼児教育の無償化について

政府は、重要な少子化対策として幼児教育の無償化を示した。その理由として「20代や30代の若い世代が理想の子供数を持たない理由は、『子育てや教育にお金がかかりすぎるから』が最大の理由であり、教育費への支援を求める声が多い。子育てと仕事の両立や、子育てや教育にかかる費用の負担が重いことが、子育て世代への大きな負担となり、我が国の少子化問題の一因ともなっている。」と述べている⁽³¹⁾。

無償化の対象となるのは、3歳～5歳児である。0歳～2歳児は、住民税非課税世帯に限り無償化の対象となる。保育所、認定こども園を利用している者は、保育料が無償となり、幼稚園の場合は月25,700円までとなる。認可外保育施設については、月37,000円まで無償となる。このほか幼稚園の預かり保育は月37,000円まで、複数施設を利用している場合（例えば保育所と障

【図表1】



(出典) 幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等に関する検討会報告書(平成30年5月)

害児通園施設の併用)はともに無償となる(幼稚園は25,700円まで)。詳しくは【図表1】を参照されたい。

2 食材料費(給食費)について

今回の無償化の対象となるのは、保育に要する費用であり、食材料費(以下、給食費という)は無償にはならないとされている⁽³²⁾。保育所、認定こども園における保育料は、3号認定こども(0歳～2歳)では、保育料に食材料費(主食費[ご飯等]と副食費[おかず等])が含まれている。2号認定こども(3歳～5歳)では、副食費のみが含まれており、主食費は保護者負担となっている。3号認定こどもは、今回の無償化の対象にはならないので(住民税非課税世帯を除く)、これまでどおり給食費(主食費と副食費)は、保育料に含まれる。

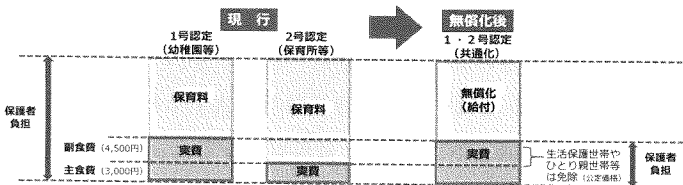
【図表2】

1. 幼児教育無償化に伴う食材料費の見直し

(1) 食材料費（副食費）の取扱いに関する方向性（案）

食材料費の取扱いについては、これまでも基本的に、実費徴収又は保育料の一部として保護者が負担してきたことから、幼児教育の無償化に当たっても、この考え方を維持することを基本とし、以下のような取扱いとする。

- 1号認定子ども（幼稚園等）・2号認定子ども（保育所等（3～5歳））は、主食費・副食費とともに、施設による実費徴収（現在の主食費の負担方法）を基本とする。（負担方法は変わるが、保護者が負担することはこれまでと変わらない。）
 - 生活保護世帯やひとり親世帯等（※）については、引き続き公定価格内で副食費の免除を継続する（現物給付）。
 - ※ 生活保護世帯・里親・市町村民税非課税世帯・ひとり親世帯・在宅障害児がいる世帯の一部の子及び第3子
 - さらに、副食費の免除対象の拡充等の措置を検討する。
- 3号認定子ども（保育所等（0～2歳））は、無償化が住民税非課税世帯に限定されるため、現行の取扱いを継続する。



(出典) 内閣府、子ども子育て会議（第40回）、平成30年11月30日開催 会議資料1 「公定価格の対応の方向性について」より

問題点の検討と解決に向けた提案

給食費の額と徴収に関する問題

まず問題となるのは、2号認定こどもの給食費である。現在、保育所、認定こども園においては主食費（米やパン代）を保護者から徴収している。その額は園により異なっており、300円から2,500円とその幅にも大きな違いがある。また、自治体によっては自治体が負担し保護者負担がないところや（東京都23区など）、一部負担の自治体もある。公定価格における保育単価に占める給食費の内訳は、主食費が3,000円、副食費が4,500円、合計で7,500円になる⁽³³⁾【図表2参照】。もしこの額をそのまま保護者から徴収するとなると、小中学校の給食費よりも高額になってしまう恐れがある。ちなみに、文部科学省が平成28年度に実施した学校給食費調査によれば、小学校の平均が4,323円、中学校の平均が4,929円となっている⁽³⁴⁾。

そこで、政府は2号認定子どもについて、給食費の負担が高額になることがないように方策を検討すること、生活保護世帯やひとり親世帯等への免除の

拡充について分かりやすい周知資料を用意するなど保護者に向けて丁寧な周知を行うこと、食育は保育の重要な要素であることを踏まえ、給食費の「見える化」による保護者の関心の高まりや施設の説明責任の明確化を通じ、アレルギー対応や保護者への栄養に関する助言など、食育の充実につなげる方策等を検討することとしている⁽³⁵⁾。

この案件を審議した子ども・子育て会議の資料によると、委員から出された意見が公表されており、実費徴収については、賛成と反対の意見が対立していることがわかる。賛成意見は、義務教育や医療・介護における給食費の扱いを踏まえ、基本的に自己負担で良いとする。一方、反対意見は、乳幼児の食は教育・保育の一環であり、実費徴収になじまない、保育所保育料の応能負担原則に反する、保護者の食材料費負担の認識が少ないので（保育料に含まれているという認識：筆者注）、実費徴収化すると、無償化の実感が得られにくくなる、実費徴収化した場合の未納の対応について、保育現場で不安の声がたくさん上がっている、などと指摘している。また、全国保育団体連絡会では、「幼児教育・保育の『無償化』に対する要望」をまとめ、給食食材費の実費徴収に反対している⁽³⁶⁾。

次に問題となるのは、給食費の徴収に関するものである。現在、2号認定こどもについては、保育料に主食費が含まれていないので保護者負担となっていて、各園で徴収している。しかし、もし国が示している給食費を全額負担するとすると、7500円という高額になり、免除の対象にならない家庭にとっては負担が大きく、未納者が増える懸念がある。そこで、未納者が発生した場合の対応につき、保育の実施責任を持つ自治体が回収作業を行うことや、自治体が未収分を補填するなど、対応策を明確にしておく必要がある。

また、同一市町村内の保育園の給食費の額を統一する必要がある。特に公立保育所と民間保育所で額が異ならないようにすることが望まれる。そうでないと、公立に預ける保護者と民間に預ける保護者との間に不公平が生じ混乱を招くことになる。

【図表3】平成29年 保育士及び幼稚園教諭の平均賃金と全職種平均との比較

	きまって支給する 現金給与額(月額)①	年間賞与其他 特別給与額(年額)②	年間給与額 (①×12+②)	年齢	勤続年数
保育士	229.9千円	662.5千円	3,421千円	35.8歳	7.7年
幼稚園教諭	231.6千円	658.3千円	3,397千円	36.1歳	7.8年
全職種	333.8千円	905.9千円	4,912千円	42.5歳	12.1年

(出典) 平成29年賃金構造基本統計調査

都道府県別第2表 職種・性別きまって支給する現金給与額、所定内給与額及び年間賞与其他特別給与額に基づき、筆者作成

第3章 保育士の処遇改善について

1 処遇改善等加算Ⅱの見直し

待機児童が解消されない状況が続いているが、その要因の一つに挙げられているのが保育士不足である。保育士不足の原因としては、子どもの命を預かるという責任ある仕事を任されているにもかかわらず、それに対する対価としての賃金が低く抑えられていることが大きい。平成30年2月28日に公表された平成29年度賃金構造基本統計調査によれば、保育士の平均月額賃金は、229,900円であり、全職種平均の333,800円と比べ、10万円以上安くなっている【図表3参照】。

政府は保育士の処遇改善を図るため、平成24年度から「保育士処遇改善臨時特例事業」を実施し、主任保育士で平均月額約1万円、保育士で月額平均8000円の改善を行った⁽³⁷⁾。そして27年度には、新制度への移行により、公定価格の中に消費税を財源とする処遇改善等加算(賃金改善要件分)として3%が組み込まれた。この制度は「処遇改善Ⅰ」と呼ばれている。また、人事院勧告により、平成27年度には、1.9%、平成28年度には、1.3%の賃金改定が実施された。

さらに、平成29年度において、キャリアアップの仕組みを導入し、中堅職員である副主任や専門リーダー(共に経験年数概ね7年以上)に月額4万円、職務分野別リーダー(経験年数概ね3年以上)に月額5000円の処遇改善を新

設した⁽³⁸⁾。これは、研修を受講することにより技能を習得し、キャリアアップをできるようにするものである。研修分野として、①乳児保育、②幼児教育、③障害児保育、④食育・アレルギー、⑤保健衛生・安全対策、⑥保護者支援・子育て支援、⑦保育実践、⑧マネジメントが掲げられている。この制度は、技能・経験を積んだ職員に係る追加的な人件費の加算「処遇改善Ⅱ」と呼ばれている。

ところが、処遇改善Ⅱについては、適用条件が厳しすぎ、職員間や複数施設を開設している法人において施設間における公平が維持できなくなるなど、現場からの指摘が多く寄せられた。そこで、政府は平成30年度において、「処遇改善等加算Ⅱの運用の見直しについて」という通知を発出した⁽³⁹⁾。この見直しの概要は以下のとおりである。【図表4、5、6参照】

1. 処遇改善等加算Ⅱの加算額の配分方法の見直しについて

以下の①～③のとおり、処遇改善等加算Ⅱの加算額の配分方法の見直しを行うこと。

① 副主任保育士等の賃金改善のための加算額について、月額4万円の賃金改善を加算通知の「人数A÷2（一人未満の端数切り捨て）」人の副主任保育士等に対して行った上で、残りの加算額については、従来は職務分野別リーダー等への配分を認めていなかったところ、職務分野別リーダー等に配分することを可能とすること。

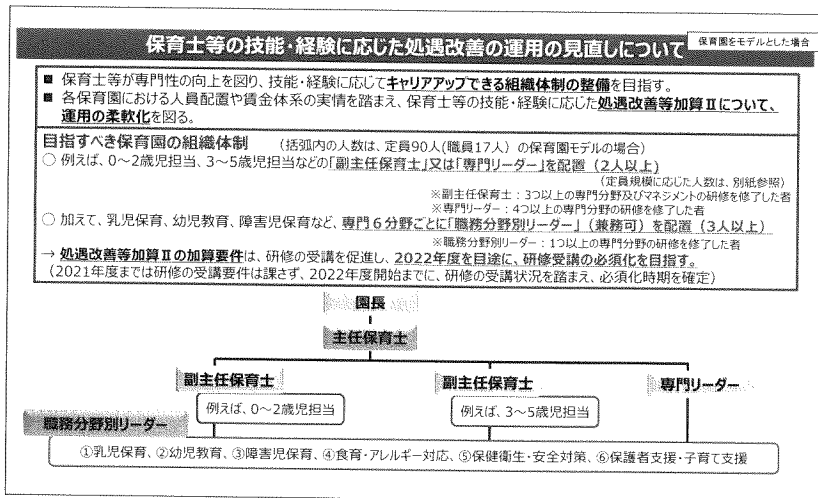
② ①により職務分野別リーダー等に配分を行う場合には、職務分野別リーダー等の賃金改善のための加算について、以下のとおり見直すこと。

・配分人数について、従来は加算通知の「人数B」に固定されていたところ、加算通知の「人数B」を超えてもよいこと

・また、賃金改善額については、従来は月額5千円に固定されていたところ、副主任保育士等に対する賃金改善額のうち最も低い額を超えない範囲内で月額5千円を超えてもよいこと

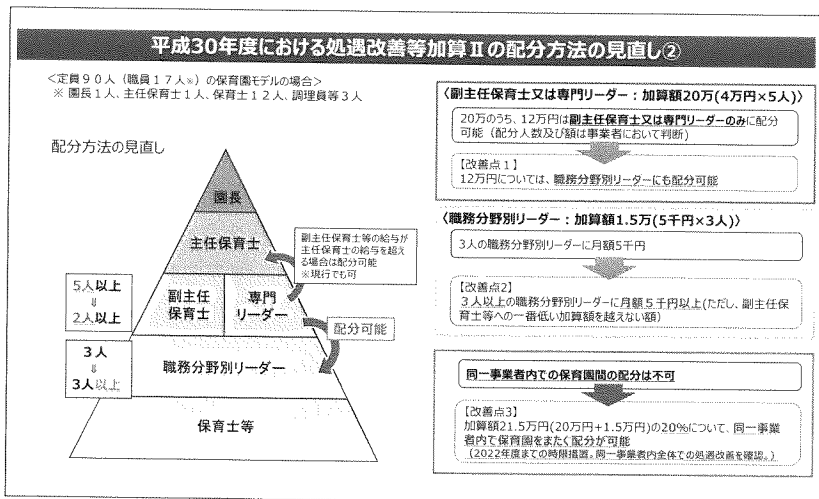
③ 処遇改善等加算Ⅱの加算額については、同一事業者内の施

【図表4】 処遇改善Ⅱの見直し



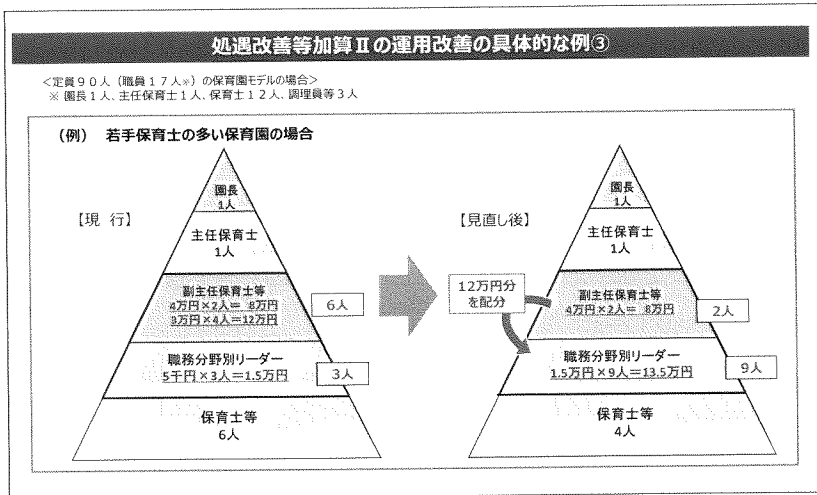
（出典）「処遇改善等加算Ⅱの見直しについて」事務連絡平成30年3月7日付 内閣府子ども・子育て本部参事官、文部科学省初等中等教育局幼児教育課、厚生労働省子ども家庭局保育課 連名通知

【図表5】 配分方法の見直しのイメージ図



（出典）【図表4】と同様

【図表6】配分方法の見直しのイメージ図



(出典) 【図表4】と同様

設・事業所をまたぐ配分を認めていなかったが、2022年度までの時限措置として、処遇改善等加算Ⅱによる加算額の総額の20%については、同一事業者内で施設・事業所をまたぐ配分を可能とすること。【図表5改善点3参照】

別添資料で示しているものは、定員90人の保育所の場合での例示であり、加算対象者の人数や配分方法については、各施設の規模、利用児童の年齢構成等により異なることに留意すること。

(※) 例えば、定員30名(公定価格上の職員9名(園長及び主任保育士を含む))の保育所モデル(副主任保育士等の賃金改善のための加算額8万円(4万円×2人)、職務分野別リーダーの賃金改善のための加算額5千円(5千円×1人))の場合では、

- ・ 4万円の賃金改善を行う副主任保育士等が1人以上
- ・ 副主任保育士等の配置が1人以上
- ・ 職務分野別リーダー等の配置が1人以上

となる。

今般の配分の見直しにより、1人の副主任保育士等に4万円の賃金改善を行った場合、残りの加算額(4万円)については、職務分野別リーダー等に配分することが可能となる。

2 問題点の検討と提案

今回の見直しにおいては、処遇改善Ⅱの加算を受ける要件としての「キャリアアップ研修」の受講要件を2021年まで延長することとなった。当初の計画では、キャリアアップ研修を2019年度までに受講することが必須要件とされていたが、対象保育士の数が多くそれに対応するための研修の場を提供しきれないこと、副主任の場合は、4分野以上の研修を受講する必要があり、一つの研修時間が15時間と規定されているため、職場を離れる日数が多くなり、職員の配置において現場に混乱を招くこと等の問題が指摘された。そこで、処遇加算Ⅱの加算要件は、研修の受講を促進し、2022年度を目途に、研修の必須化を目指すこととされ、2021年度までは研修の受講要件は課さず、2022年度までに、研修の受講状況を踏まえ、必須化の時期を確定すると見直された。

このキャリアアップ研修の実施主体は、「都道府県又は都道府県知事の指定した研修実施機関(市町村(特別区を含む)、指定保育士養成施設又は就学前の子どもに対する保育に関する研修の実績を有する非営利団体に限る。)とする。」⁽⁴⁰⁾とされているが、実際は、実施主体が幼稚園教諭や保育士の養成機関(短大や大学の幼児教育学科等)に委託して行われている。そのため、研修の場の提供には限りがある。また都市部と地方では養成機関の数に違いがあり、特に地方においては養成機関までの距離が遠くなることが問題となっている。この点につき、国は各都道府県に対して、2018年度から2021年度までの4年間の分野別の研修実施計画の作成を求めることを予定しているが、大学等の養成機関による研修だけでは足りないため、社員研修等を委託されている民間企業に委託することも視野に入れる必要がある。

また、職場を離れる職員の代替職員の確保の解決のために、国は保育士等の研修機会の確保のため、保育園等の公定価格における代替職員の配置に要する費用を拡充(保育士等1人当たり年間2日→年間3日)しているが、こ

の日数では全く不十分である。例えば、90人定員の保育所では、対象となる職員全員が研修を受けるには、1分野の研修時間が15時間（2日間）要するので、4分野の研修が必要な副主任保育士2人については、2日間×4分野×2人=16日間、1分野の研修が必要な9人に対しては、2日間×1分野×9人=18日間、合計34日間の日数が必要となる。したがって大幅な日数の拡充が不可避である。

3 保育士の地域による給与格差の問題

保育士不足が深刻化する中、待機児童解消のため保育所の新設が進んでいる。ところが折角新設しても保育士が集まらないという状況が発生している。そこで、新設園では他園よりも高額な給与を提示して保育士確保の競争が始まっている。この競争は、新設園にとどまらず、既設園の間でも熾烈な競争となっている。

この問題の原因は、公定価格の仕組みによるものである。前述したように、公定価格は、都市部と地方の物価等の差を反映させるため、全国を八つの地域に分類し、施設等の所在地の違いにより異なる単価を設定しているのである（都市部は高額に、地方は低額に設定）。このため、首都圏においては、東京都が高額になっているので、東京都に接する千葉県、埼玉県、神奈川県の一部に居住している保育士はどうしても給与の高い都内の保育所に就職してしまう。また、同じ県内においても東京に近い市町村の公定価格が高額に設定されているため、東京都から遠方にある市町村では求人募集をしても集まらないことになる。さらに、自治体によっては、給与の上乗せの補助金や家賃補助などを提供しているところもあり、自治体間での競争も激しくなっている⁽⁴¹⁾。

多くの認可保育園では、保育の質を高めるため⁽⁴²⁾、国基準よりも多い保育士を配置している。しかし、保育士不足で求人が集まらず、国基準ギリギリで運営している園が増えている⁽⁴³⁾。このような状況は、保育の質の低下に影響を及ぼし、子どもにとってもそこで働く職員にとっても望ましいことではない。

4 保育士確保に関する国の取り組みについて

保育士不足については、国も認識しており平成25年度から「待機児童解消加速化プラン」を実施し、平成29年度からは「子育て安心プラン」を前倒しで実施して、待機児童解消に取り組んでいる。これらのプランの内容は、保育所整備と保育人材の確保に大きく分かれ、各種の補助金制度を導入している。しかしながら、各種補助金には県や市町村等の地方自治体の負担部分があり、財政的に脆弱な地方自治体では、これらの補助制度を採用することが難しくなっている。たとえば、平成27年度に導入された「保育体制強化事業」は、「保育所入所待機児童解消のため、保育を支える保育士確保は喫緊の課題である。地域住民や子育て経験者などの地域の多様な人材（以下「保育支援者」という。）を保育に係る周辺業務に活用し、保育士の負担を軽減することによって、保育の体制を強化し、保育士の就業継続及び離職防止を図り、保育士が働きやすい職場環境を整備することを目的とする。」（傍線筆者）として、平成30年度からはすべての市町村が適用の対象となった（29年度までは、「待機児童解消加速化プラン」に参加する市町村に限られていた⁴⁴⁾。そこで、筆者が関与する保育園において、この補助金の申請をするため市と協議したところ、財政難のためこの補助金は採用できないと回答された。実は、この補助金の市町村負担額は月額22,500円ではないのである。このような少額にもかかわらず、財政が厳しい自治体では対応できない実情がある。

市町村の保育行政に取り組む姿勢が問われており、保護者・市民が積極的に行政に対し声をあげていくことが求められる⁴⁵⁾。

おわりに

2019年は、「子どもの権利条約」が国連で採択されて30年、日本がこの条約を批准してから25年を迎える年である。また、2018年4月からは、改定された「保育所保育指針」⁴⁷⁾が施行された。保育所保育指針では、子どもの権利条約に掲げられている「子どもの最善の利益」が基本に置かれ、子どもたちの健全な育成が保障されるべきことが示されている。2017年には児童福祉法が改正され、ここにおいても「子どもの最善の利益」という文言が挿入さ

れた。さらに、2015年の民法改正においても、離婚後の子の監護に関する事項を定める民法766条に「子どもの最善の利益」の文言が導入されている。

「子どもの最善の利益」を実現させるのは大人の役割であり、そのための施策が講じられなければならない。

ところが、周知のように、わが国が子どもにかかる国家予算（教育費）の対GDP比は、OECD諸国の中で最も低くなっている⁽⁴⁸⁾。本稿で検討してきたように、子ども・子育て新制度は「全ての子どもや子育て家庭を対象とし、一人一人の子どもの健やかな育ちを等しく保障することを目指す」（子ども・子育て支援法1条～3条）ものとして導入されたのであるが、財政面での保障が十分でないことが一番の問題となっていると思われる。特に財政基盤が弱い自治体に対する政府の援助が必要であり、これにより、待機児童や保育士不足の解消の促進が期待される。

政府は、今年の消費税の増額を見込んで幼児教育の無償化を計画しているが、無償化だけでは根本的な問題の解決にはならない。必要なのは無償化ではなく、保育士の処遇改善を図り、保育士不足や待機児童の解消が先決である。政府は、保育、教育現場の実情をしっかりと認識し、真の意味での働き方改革を含め、社会全体で子育てを支える環境を早急に整えていくべきであろう。

なお、本稿の校正作業中に、国連・子どもの権利委員会が日本の第4回・5回総合定期報告書に関する総括所見（先行未編集版）を発表した⁽⁴⁹⁾。（2019年2月1日付）その中で、子どもの権利委員会は、Ⅲ主要な懸念領域および勧告におけるH項目の教育、余暇および文化的活動の40において、「乳幼児期の発達」に関するものとして以下のように勧告しているので、ここに引用する⁽⁵⁰⁾。

H. 教育、余暇および文化的活動（権利条約 第28条、第29条、第30条および第31条）

乳幼児期の発達

40. 委員会は、保育所等における保育の質の確保・向上に関する検討会の設置(2018年) および「子育て安心プラン」(2017年) を歓迎する。持続可能な開発目標（SDGS）のターゲット4.2に留意しつつ、委員会は、前回の勧告（パラ71、73、75および76）を想起し、締約国が以下の措置をとるよう勧告する。

(a) 3～5歳の子どもを対象とする幼稚園、保育所および認定こども園の無償化計画を効果的に実施すること。

(b) 質の向上を図りつつ、2020年末までに不足を減らし、かつ新たな受入れの余地を設けて、大都市部における保育施設受入れ可能人数を拡大するための努力を継続すること。

(c) 保育を、負担可能で、アクセスしやすく、かつ保育施設の設備および運営に関する最低基準に合致したものにすること。

(d) 保育の質を確保しかつ向上させるための具体的措置をとること。

(e) これらの措置のために十分な予算を配分すること。

この所見からもわかるように、国連・子どもの権利委員会は、子育て支援に対する政府の取り組みを一層充実させるように勧告している。

追記：本稿は、平成30年度平成国際大学共同研究「健全な子育てのための養育、公的支援、民法・児童福祉法の改正および子ども子育て支援法関係」の研究成果の一つとして執筆したものである。

共同研究費の配分に対し、ここに記して感謝の意を表する。

【注】

(1) 子ども・子育て支援新制度に関しては、以下の3つの関連法がある。

①子ども・子育て支援法（平成24年法律第65号）②就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律（平成24年法律第66号）③子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律（平成24年法律第67号）

「子ども・子育て支援法、就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律並びに子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律の公布について（通知）」府政共生第678号、24文科初第616号、雇児発0831第1号 平成24年8月31日発出

(2) 「子ども・子育て支援新制度 なるほど BOOK（平成28年4月改訂版）」内閣府発行を参照。

(3) 内閣府、子ども・子育て会議（第36回）平成30年7月30日開催 会議資料参照。
https://www.8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/k_36/pdf/s_1-2.pdf

(4) 前掲注(3)参照。

(5) 平成18年法律第77号。いわゆる「改正前認定こども園法」と呼ばれている法。

(6) 認定こども園法第15条第1項。

(7) 平成22年度 文部科学省および厚生労働省の調査による。幼稚園教諭の普通免許状に係る所要 資格の期限付き特例に関する検討会議（第1回）配付資料、平成24年10月24日開催。

(8) 「保育教諭確保のための保育士資格取得支援事業の円滑な運営について」雇児保発0529第1号 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長 平成26年5月29日発出

(9) 前掲注(3)参照。

(10) 第37回子ども・子育て会議 会議資料2、5頁。

https://www.8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/k_37/pdf/s_2.pdf

(11) 平成29年度全国児童福祉主管課長会議 保育課関係資料28。平成30年3月20日開催。

<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000199267.pdf>

(12) 前掲注(11)参照。

(13) 平成31年度の受験料。全国保育士養成協議会「平成31年度 保育士試験受験申請の手引き」参照。http://www.hoyokyo.or.jp/2019_guidance_1.pdf

(14) 養成校が開講する保育士資格取得特例講座の受講料を筆者が調査した結果。

(15) 児童福祉施設最低基準（昭和23年12月29日厚生省令第63号）

（保育時間）

第34条 保育所における保育時間は、1日につき8時間を原則とし、その地方にお

ける乳児又は幼児の保護者の労働時間その他家庭の状況等を考慮して、保育所の長がこれを定める。

- (16) 「保育対策等促進事業の実施について（平成20年6月9日雇児発第0609001号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）（別添6）延長保育促進事業実施要綱」において「11時間」という文言が現れた。しかし、保育時間を「11時間」と規定する法は存在しなかった。
- (17) 子ども・子育て支援法19条、20条、子ども・子育て支援法施行規則4条。
- (18) 子ども・子育て支援法施行規則4条。
- (19) 子ども・子育て支援法施行令。
- (20) 埼玉県北本市ホームページより。
http://www.city.kitamoto.saitama.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/15/riyouannai_2.pdf
- (21) 市民税所得割の額が97,000円～115,000円未満の世帯。
- (22) 前掲注(3)参照。
- (23) 子ども・子育て支援法第27条。
- (24) 子ども・子育て支援法27条～30条、「特定教育・保育、特別利用保育、特別利用教育、特定地域型保育、特別利用地域型保育、特定利用地域型保育及び特例保育に要する費用の額の算定に関する基準等」（内閣府告示第49号、平成27年3月31日）
http://www.8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/law/kodomo_3_houan/pdf/seisyourei/h_270331/k49-honbun.pdf
- (25) 筆者は、公定価格の問題につき、平民法政研究21巻2号（平成29年3月発行）で詳しく検討したので、詳細はそちらを参照されたい。
- (26) 平成30年4月1日現在の額。
- (27) 保育士の平均月額給与を23万円とした場合。
- (28) 平成30年4月1日現在の数字。
- (29) 新しい経済政策パッケージ（平成29年12月8日）
内閣府ホームページ参照。https://www.5.cao.go.jp/keizai_1/package/package.html
- (30) 前掲注(3) 会議資料30頁。
- (31) 前掲注(29)、2－1頁。
- (32) 内閣官房「幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等に関する検討会報告書」（平成30年5月31日取りまとめ）
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_mushouka/index.html
- (33) 内閣府、子ども子育て会議（第40回）、平成30年11月30日開催 会議資料1「公定価格の対応の方向性について」参照。
- (34) 文部科学省 学校給食調査 平成28年5月1日現在。
http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa_05/kyuushoku/kekka/k_detail/_icsFiles/afieldfile/2017/10/31/1387614_2.pdf
- (35) 前掲注(29)参照。
- (36) 月刊「保育情報」全国保育団体連絡会発行 No.506 2019年1月号4頁。

- (37) 「保育士等処遇改善臨時特例事業の実施について」厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長雇児保発0226第Ⅱ号 平成25年2月26日発出
- (38) 「施設型給付費等に係る処遇改善等加算について」最終改正 府子第375号・29文科初第215号・雇児発0427第8号・内閣府子ども・子育て本部統括官・文部科学省初等中等教育局長・厚生労働省雇用均等・児童家庭局長連名通知 平成29年4月27日発出。
- (39) 「処遇改善等加算Ⅱの運用の見直しについて」事務連絡 平成30年3月7日付け 内閣府子ども・子育て本部参事官(子ども・子育て支援担当)文部科学省初等中等教育局幼児教育課 厚生労働省 子ども家庭局保育課連名通知。
「施設型給付費等に係る処遇改善等加算について」内閣府政策統括官(共生社会政策担当)文部科学省 初等中等教育局長 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長府子本第381号30 文科初第95号 子発0416第5号 平成30年4月16日発出
- (40) 「保育士等キャリアアップ研修の実施について」厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長 雇児保発0401第1号 平成29年4月1日発出。
- (41) NHK おはよう日本 2016年12月20日放送「保育士が足りない”過熱する争奪戦」
<https://www.nhk.or.jp/ohayou/digest/2016/12/1220.html>
「保育士不足、204認可園で定員減 自治体で奪い合いも」朝日新聞デジタル版、2018年7月2日05時21分
<https://digital.asahi.com/articles/ASL6V4D8HL6VUTFL00N.html>
- (42) 厚生労働省は「保育所等における保育の質の確保・向上に関する検討会」を立ち上げ、今年9月には「中間的な論点の整理」を発表している。
https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_01870.html
- (43) 筆者が関与する保育園においても、ハローワークや社会福祉協議会が運営する保育士募集サイト、新聞の折込広告等を使って長期にわたり求人募集をしているが、問い合わせはほぼゼロである。
- (44) 「保育人材確保事業の実施について」厚生労働省雇用均等・児童家庭局長雇児発0417第2号 平成29年4月17日発出。
- (45) 筆者が関与する園では、保護者会が議会に対する請願活動を行っている。
- (46) 正式名称は「児童の権利に関する条約」という。英語名は「Convention on the Rights of the Child」
- (47) 厚生労働省告示第117号、平成29年3月31日。
なお、「幼保連携型認定こども園教育・保育要領」内閣府、文部科学省告示第1号、厚生労働省、平成29年3月31日、「幼稚園教育要領」文部科学省告示第62 平成29年3月31日、も同時に改定されている。
- (48) Education at Glance 2018(2018年9月11日公表)
Table C 4.1 – Total public expenditure on education as a percentage of total government expenditure (2015)

https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2018/total-public-expenditure-on-education-as-a-percentage-of-total-government-expenditure-2015_eag-2018-table_151-en

(49) Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Japan
国連・子どもの権利委員会 日本の第4回・第5回総合定期報告書に関する総括所見（先行未編集版）、2019年2月1日

https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/JPN/CRC_C_JPN_CO_4-5_33812_E.pdf

(50) この日本語訳は、先行未編集版（Advance Unedited Version）を基に平野祐二先生が仮訳したものに筆者が若干追記したものであり、国連による編集を経て正式文書として公表される過程でも原文が修正される可能性があることに注意されたい。ARC 平野祐二の子どもの権利・国際情報サイト参照。<https://www.26.atwiki.jp/childrights/pages/319.html>